

LOS ACUERDOS DE PAZ COMO DOCUMENTOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTRAESTATALES¹

Emmanuel ROUCOUNAS²

1. Una de las principales características de la época, que siguió a la Segunda Guerra Mundial, ha sido el creciente número de contiendas internas y de guerras civiles. El fin de la guerra fría ha influido en la finalización de algunos de estos conflictos, aunque han surgido nuevos casos. Principalmente en los últimos cincuenta años, el Derecho Internacional ha incluido en sus normas situaciones, que no responden a la definición tradicional de guerra entre Estados, para poder regir a todos los autores de estas contiendas armadas —abarcando así también sus acciones—, el Gobierno en el poder, movimientos revolucionarios, insurrectos, grupos e individuos rebeldes.³ Al mis-

1. Traducido por Helena Jaratsí, de UNESCO, *Peace and Conflicts Issues, Conflict Resolution: New Approaches and Methods*, vol. IV, 1998.

2. Profesor de Derecho Internacional, Miembro del Academia de Atenas. Miembro del Instituto de Derecho Internacional. Nominado "Jurista Independiente" por el Secretario General de las Naciones Unidas, para el referéndum del Sahara Occidental (1995-). Miembro de un Grupo de Expertos para los Derechos Humanos/ Unión Europea / América Central. Ex miembro de la Comisión de Derecho Internacional y del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Ha impartido cursos en la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1987 y en 1997.

3. O. SCHACHTER, "Internal Conflicts and International Law" en *International Law in Transition. Essays in Memory of Judge N. Singh* (R.S. Pathak, R.P. Dokhalia, eds.) Dordrecht, Boston, Londres 1992, pp. 1ss.— G. ABI-SAAB, "Non-international Armed Conflicts", en *International Dimensions of Humanitarian Law*, Unesco, H. Dunant Institute, París 1988. pp. 217 ss.— A. EIDE, "Internal Disturbances and Tensions", *ibid.*, pp. 241 ss.—

mo tiempo, los conflictos armados internos conducen a la firma de ciertos *acuerdos o pactos* entre las partes en conflicto, que procuran prevenir la reiteración de las hostilidades, adoptando medidas específicas, para restaurar la paz y crear, con ese mismo fin, sólidas instituciones nacionales.

2. Este estudio pretende examinar cómo se puede lograr la transición de un conflicto armado a la paz, a través de estos acuerdos que, si bien son de naturaleza jurídica defectuosa, se rigen, sin embargo, por normas elementales, del Derecho Internacional e indican el camino hacia el establecimiento de una sociedad democrática, basada en las imperio de la ley. Los problemas con los que se ha tropezado son complejos, y al intentar distinguir características comunes en estos acuerdos de paz, debemos tener siempre presente que cada caso tiene sus propios aspectos y que toda generalización, que va más allá de ciertos límites, puede resultar frecuentemente engañosa en parte.

3. *¿Quién está sometido a las reglas humanitarias y quién responde de la violación de las mismas?* La tendencia a someter conflictos internos a ciertas garantías jurídicas comenzó con la introducción de disposiciones específicas –si bien esquemáticas– en los documentos internacionales del Derecho Humanitario. De aquí el artículo 3, común en los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que contempla situaciones de guerra civil y constituye un ‘tratado en miniatura’⁴ en favor de las personas amparadas. Durante la Conferencia Diplomática de Ginebra sobre Derecho Humanitario (1974-1977), se dio un paso adelante y se separó a los movimientos nacionales de liberación, de otros movimientos revolucionarios habiendo sido aquéllos, desde entonces, revalorizados y sometidos a las normas del Protocolo Adicional I (1977), que regula los conflictos de carácter internacional⁵. Respecto a conflictos armados que no tienen carácter internacional, el Protocolo Adicional II (1977), amplía el artículo 3, común en los Convenios de Ginebra de 1949. La violación de estas normas implica la responsabilidad criminal de los autores (tanto si actúan en nombre del Estado o no) ante el

K. J. PARTSCH, ‘Humanität im Bürgerkrieg’, *Festschrift für H. J. Schlochauer*, 1981, pp. 515 ss.

4. J. PICTET, *Commentary of the 1949 Geneva Convention IV*, ICRC, Ginebra, 1958, pp. 35 ss.

5. G. ABI-SAAB, ‘Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols’, *Recueil des cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1979 (IV), pp. 353 ss.

Derecho Internacional. Según la teoría tradicional, si bien algo anticuada, sobre los 'sujetos de derecho internacional'⁶, esta situación está perfectamente explicada por el hecho de que a los individuos se les reconoce unos derechos y unas obligaciones a través de un tratado (los Convenios y Protocolos de Ginebra) o costumbre internacionales. Hoy, estamos testimoniando la enérgica aplicabilidad del derecho internacional general, no sólo en las relaciones entre estados y en la función de Organismos Internacionales, sino también como marco de apoyo para la creación de derechos y obligaciones para individuos, sin entrar necesariamente en la cuestión de los sujetos del Derecho Internacional. La expansión del Derecho Internacional de Derechos Humanos da fe de esta evolución.

4. *¿Con quién tratar en caso de una guerra civil?* El Derecho Internacional está marcado históricamente por una evolución de dos etapas, en el intento de regular situaciones que van de la insurrección a la beligerancia. La *insurrección* ha sido definida como "un punto intermedio entre desórden civil, esencialmente efímero, discontinuo o no reconocido, y la realización de una guerra no reconocida entre facciones contendientes dentro de un Estado"⁷; por otro lado, *beligerancia* se considera un status reconocido, bien por Estados extranjeros, bien por el Gobierno en el poder, en casos en los que los insurrectos ocupan y administran parte considerable del territorio nacional y dirigen las hostilidades a través de fuerzas armadas organizadas⁸. La distinción entre insurrección y beligerancia ha servido a terceros Estados para entablar relaciones con ambas partes del conflicto y para poder proteger a sus ciudadanos dentro del territorio de un Estado en guerra civil.

5. En cuanto al proceder de las partes que dirigen las hostilidades, los documentos internacionales no plantean la cuestión del *carácter jurídico de las partes*. El artículo 1, párrafo 1 del Protocolo Adicional II, que lleva el título 'Campo material de aplicación', habla del conflicto que 'está teniendo lugar en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes entre sus fuerzas armadas' y "fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados

6. Véase R. HIGGINS, "International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1991 (V), pp.79-87.

7. Lord A. Mc NAIR, Sir A. WATTS, *The Legal Effects of War*, Cambridge, 1966, p. 30.

8. IDEM, pp.32-34.

que, bajo un mando responsable, ejercen tal control sobre parte del territorio, que los capacita llevar a cabo operaciones militares sostenidas y coordinadas, así como implantar (el) Protocolo". Se supone que la *soberanía del Estado* no se ve afectada (artículo 3, párrafo 1)⁹, y el texto se refiere a la 'parte del Estado' por un lado, y a la 'parte adversaria', sin más especificaciones. En éste, se afirma explícitamente que "el Protocolo no se puede invocar en ningún sentido para atentar contra la soberanía de un Estado o la responsabilidad —por cualquier medio legítimo— del Gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden. Lo que el Derecho Internacional prohíbe, a través de los documentos citados y del derecho internacional consuetudinario, son los abusos y las violaciones flagrantes de derechos humanos, durante conflictos armados que tienen lugar dentro de las fronteras de un sólo Estado, y que no implican necesariamente participación extranjera.

6. *Acuerdos de paz*. Los conflictos armados intraestatales llegan, en cierto momento, a su fin. Si una de las partes ha sido totalmente eliminada, no hay acuerdo ninguno. Pero, en la mayoría de los casos, el alto de las hostilidades es el resultado de un largo y difícil proceso de mediación de una tercera parte, y la comprensión por las partes del conflicto armado que éstas no pueden cambiar el curso de las cosas, que la población está agotada y que la comunidad internacional está preparada a tomar o a endurecer las medidas en su contra. Las condiciones de finalización de una guerra civil están contempladas en un texto escrito, llamado generalmente 'acuerdo de paz' o 'tratado de paz', 'acuerdo marco', 'proyecto de acuerdo', 'acuerdo básico', etc. (en adelante 'acuerdo de paz'). La comunidad internacional no está nunca ausente cuando se negocia, se formula, se firma y se implanta un documento de tal importancia. Todos los acuerdos de paz que aquí examinaremos, se han llevado a cabo por incitación, estímulo y hasta presión ajenas¹⁰. Esto significa, principal y fundamentalmente, una actuación ininterrumpida de las Naciones Unidas¹¹, de organizaciones regionales¹² y de Estados directamente

9. Véase sin embargo R. PROVOST, "Problems of Indeterminacy and Characterization in the Application of Humanitarian Law", en *The New World Order* (M. Sellers, ed.), Oxford, Londres, 1996, pp.177 ss.

10. R. GOY, "Quelques accords récents mettant fin à des guerres civiles", *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp.112 ss.

11. G. L. BURCI, "United Nations Peacekeeping Operations in Situations of Internal Conflict" en *The New World Order* (M.Sellers, ed.) Oxford, Washington D.C., 1996, pp. 237-272 distingue cinco principales categorías de acciones de las Naciones Unidas para mantener la paz: control y supervisión, asistencia huma-

interesados en la finalización de las hostilidades¹³. Hoy en día, ha quedado claro que el umbral de transición, para que un conflicto pase de ser nacional a ser internacional, no se encuentra en el cruce de las fronteras de un Estado a otro, ni en la participación de dos o más Estados en el conflicto armado. El umbral está relacionado con la envergadura del conflicto. *Un conflicto armado de cierta importancia, es una amenaza para la paz y la seguridad internacional, independientemente de quiénes sean los autores del mismo, y en ese sentido, moviliza y pone en acción a los órganos competentes de las Naciones Unidas.*

7. *La naturaleza de los acuerdos.* El problema de la naturaleza jurídica, del documento llamado 'acuerdo de paz', no es fácil. Como es sabido, la característica principal de un *tratado* es que se trata de un acuerdo firmado entre Estados, o entre Estados y Organismos Internacionales, o entre Organismos Internacionales y está regido por el Derecho Internacional¹⁴. Con la excepción de los Acuerdos de París de 1991 sobre Camboya¹⁵ y el Acuerdo Marco General de Dayton-París de 1995 sobre Bosnia y Herzegovina¹⁶, que

nitaria y protección de la población, desarme de facciones armadas, creación de instituciones y organización de elecciones y referenda. Véase también *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat* (Y. Daudet, ed.), Rencontres internationales de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence, Paris, 1995.

12. G. L. BURCI, *op.cit.*, pp. 237-238 recalca el hecho de que, el fuerte incremento de operaciones pacificadoras por parte de las Naciones Unidas en los últimos años, se explica en el fracaso de organizaciones regionales de hacer frente a situaciones conflictivas en la era posterior a la guerra fría.

13. Véase, sin embargo, Y. AKASHI, "The Limits of UN Diplomacy and the Future of Conflict Mediation", *Survival*, 1995-96, pp. 83-98.

14. Art. 1 del Convenio de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, Art.1 del Convenio de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales. Para una definición más amplia, véase P. REUTER, *Introduction to the Law of Treaties*, Londres, Nueva York, 1989, p. 23.

15. Texto de los Acuerdos del 23 de octubre de 1991, en *The United Nations and Cambodia 1991-1995*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, pp.132-148.

16. Texto del Acuerdo Marco General de Dayton, 21 de noviembre, París, 14 de diciembre de 1995, en *Review of International Affairs*, Beograd, 16 de febrero de 1996. En cuanto al problema de la naturaleza internacional o no internacional del conflicto, véase el debate de G. ALDRICH, "Jurisdiction of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia", *American Journal of International Law*, 196, pp.64 ss., en pp.65-69.

son tratados internacionales¹⁷, no se puede pretender que los demás acuerdos aquí examinados sean Tratados Internacionales, ya sea en el sentido de los Convenios de Viena de 1969 o de 1986, o en el sentido mucho más informal con el que el Tribunal Internacional de Justicia enfrentó la naturaleza jurídica de un acuerdo internacional, en el *Caso de la Plataforma Continental del Mar Egeo* (1978). En la sentencia se señala que, en el caso de un documento internacional de naturaleza cuestionable, "al determinar la verdadera naturaleza del acuerdo o de la transacción... el Tribunal debe tener en cuenta, ante todo, las condiciones actuales y las circunstancias particulares bajo las que fue redactado"¹⁸. Los acuerdos de paz, firmados para poner fin a una guerra civil, no son de este tipo, principalmente porque las partes implicadas en éstos no son Estados u Organismos Internacionales.

8. No obstante, el Derecho Internacional ha conocido, por lo menos durante los últimos cincuenta años, acuerdos importantes, que no eran considerados tratados. Éstos se conocían, junto con acuerdos rutinarios de mínima importancia, como *pactos de caballeros*¹⁹. Pero el concepto de pactos de caballeros no podía abarcar todo lo que tuviera carácter no convencional. Debido a la envergadura de los compromisos previstos en los acuerdos en cuestión, la doctrina se inclina a hablar de '*acuerdos puramente políticos*' o '*acuerdos no vinculantes*'²⁰. Esta categoría de documentos incluye frágiles acuerdos internacionales, dictados más bien por el principio *rebus sic stantibus*, que por el principio *pacta sunt servanda*. La variación de

17. Véase P. GAETA, "The Dayton Agreements and International Law", *European Journal of International Law*, 1996, pp.147-163. El pacto consiste en una serie de acuerdos. En principio existe un Acuerdo Marco General, un tratado firmado por la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federal de Yugoslavia, que la garantiza de los demás; luego existe una serie de acuerdos anejos, firmados principalmente por Bosnia y Herzegovina y las dos entidades involucradas directamente en el conflicto (que no son partes del Acuerdo Marco General).

18. *ICJ Reports*, 1978, p. 3 en p. 40 pár. 96.

19. Sir R. JENNINGS, "Les traités" en *Droit international. Bilan et perspectives* (M. Bedjaoui, ed.), vol. I, Unesco, Paris, 1991, p.145.

20. Véase M. VIRALLY, "(La distinction entre) textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique", *Annuaire de l'Institut de Droit International* (Cambridge Session), 1983, vol. 60 (I) pp. 166-374. R. R. BAXTER, "International Law in Her Infinite Variety", *International and Comparative Law Quarterly*, 1980, pp. 557ss. O. SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht, Boston, Londres, 1991, pp. 84-105.

circunstancias puede influenciar la actitud de las partes Estados, de manera que ignoren sus obligaciones y no asuman su responsabilidad internacional, negando el arbitraje internacional o una solución judicial. ¿Podemos calificar los acuerdos de paz, llamados intraestatales, de acuerdos puramente políticos o acuerdos no vinculantes? Aparte de que esta 'categoría' como tal sigue siendo recusada²¹, en el sentido de que el derecho internacional no puede abarcarla ("a treaty is a treaty, is a treaty..."²²), se debería de responder negativamente por otra razón: en realidad, los acuerdos puramente políticos o no vinculantes son un lujo de las relaciones interestatales. Si, en un principio, son débiles en cuanto a su fuerza jurídica, pueden ser, sin embargo, elevados a tratados internacionales bajo las condiciones indicadas por el Tribunal Internacional de Justicia en el caso citado. Los compromisos asumidos por un documento determinado, pueden ser calificados de políticos o jurídicos, pero esto no menoscaba el hecho de que *los Estados están siempre compelidos por la amplia red del Derecho Internacional (consuetudinario)*, que determina el marco de su conducta internacionalmente.

9. *¿Qué derecho rige estos acuerdos de paz?* Los acuerdos que pretenden establecer la paz tras una guerra civil, están, desde luego, sujetos a la complejidad del axioma *rebus sic stantibus*, ya que funcionan bajo condiciones extremadamente frágiles y sutiles. No obstante, esto no deniega, de ninguna manera, el elemento fundamental vinculante que supuestamente implican, es decir, el respeto de las cláusulas convenidas. La obligación de atenerse a la palabra que uno ha dado, es hoy una regla general del derecho de las naciones civilizadas y en este caso específico, podemos hablar de '*no tratado pacta sunt servanda*'. De esta manera los contratantes se comprometen a través del acuerdo; por un lado, porque lo han firmado, y por otro, porque éste contiene también cláusulas que, al no respetarlas, se violan leyes del Derecho Internacional para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, que es de importancia fundamental para las Naciones Unidas.

10. Como se ha dicho antes, los acuerdos de paz en conflictos intraestatales no son ni tratados, ni acuerdos 'puramente políticos' o 'no

21. El problema de la relatividad normativa es tratado a fondo por P. WEIL, "Le droit international en quête de son identité", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1992 (VI), pp. 52 ss.

22. Véase sobre este tema el artículo de M. Halberstam en *Virginia Journal of International Law*, 1992, pp. 51 ss.

vinculantes'. Sin embargo, incluso en el texto de acuerdos interestatales no vinculantes, como los 'documentos' de la Conferencia (ahora Organización) para la Seguridad y la Cooperación en Europa, las normas incluidas en éstos, son vinculantes 'por lo demás': o bien provienen del derecho internacional general (consuetudinario), o bien son obligatorias para algunas o todas las partes, porque están incluidas en documentos internacionales de carácter jurídico vinculante. Hemos tratado de describir esta situación usando el término *transtextualidad*²³.

11. La conclusión es que, en todos los acuerdos, independientemente de su naturaleza jurídica, hay cláusulas que son 'por lo demás' vinculantes jurídicamente. Si el documento es un tratado, la norma ya existente, es consolidada, confirmada o perfeccionada. En nuestro caso de conflictos internos, es –en primer lugar– extremadamente arriesgado pretender que dichos acuerdos de paz sean sometidos al derecho interno. Está claro que la insurrección y la guerra civil han hecho colapsar el derecho público interno o lo han dejado inoperativo. Segundo, en tal caso, las instituciones nacionales vuelven a definirse necesariamente, de manera que un aparato estatal y un derecho nacional, cuya ineficacia se ha demostrado, puedan responder a los compromisos asumidos. Tercero, el conflicto armado interno ha movilizadado ya a las reglas del Derecho Internacional que han sido asumidas, confirmadas e individualizadas por el acuerdo. Por consiguiente, estas son normas del Derecho Internacional General, que están incluidas en los principios generales del Derecho, conforme el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, y es inconcebible decir que, durante la fase de pacificación, es suficiente someter el acuerdo al derecho interno, o a una selección entre derechos, o a nada.

12. Bajo el concepto general de *transtextualidad*, habría que incluir aquí también el caso en el que el acuerdo de paz, que pone fin a un conflicto interno, forma parte de los procedimientos de las Naciones Unidas y conduce al uso de poderes estipulados en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, que aspiran a preservar y restaurar la paz y la seguridad internacional

23. E. ROUCOUNAS, 'Remarques sur la portée juridique des engagements CSCE concernant la dimension humaine', en *La CSCE: Dimension humaine et règlement des différends* (E. Decaux, L.-A. Sicilianos, eds.), Centre de Droit International de Paris X-Nanterre, Paris 1993, pp.105-108.

(incluyendo 'medidas' en el Capítulo VII de la Carta), y constituyen de esta forma un 'acuerdo' peculiar dentro del ámbito de las normas vinculantes del Derecho Internacional.

13. Dejando aparte la cuestión del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, las deficiencias formales de un acuerdo de paz intraestatal pueden remediarse frecuentemente a través de su confirmación por el Consejo de Seguridad. Por tanto, el acuerdo se convierte en documento de la organización internacional y funciona como tal, respecto a las partes y a la comunidad internacional en su totalidad. En todo caso, al firmar el acuerdo, las partes manifiestan su consenso en cuanto a la participación de las Naciones Unidas en la implantación del documento, y solicitan formalmente a las Naciones Unidas que actúen en conformidad²⁴. El Consejo de Seguridad recaló en su muy comentada Cumbre del 31 de enero de 1992, que: "... La labor pacificadora de las Naciones Unidas ha aumentado y se ha ampliado considerablemente en los últimos años. En la solución de algunos conflictos regionales, la supervisión de comicios, la observancia sobre los derechos humanos y la repatriación de refugiados, *a petición o con el acuerdo de las partes interesadas*",²⁵ han sido parte esencial de los esfuerzos realizados por el Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad internacional.

14. Estos acuerdos no son solamente *no tratados*, sino que en muchos casos, *difieren*, en cuanto a su contenido, *de lo que es regulado tradicionalmente por los tratados de paz*. Además, *no son solamente acuerdos de armisticio*²⁶, ya que tienden a poner fin al conflicto en su totalidad y a organizar el futuro. Como observación general, sus cláusulas militares están estrechamente vinculadas con las cláusulas que establecen la paz. El documento trata de lograr, a pesar de no conseguirlo eventualmente, el *pleno arreglo* del conflicto.

24. Los acuerdos de paz incluyen cláusulas sobre la aceptación de las partes, del papel de la comunidad internacional —y especialmente de las Naciones Unidas— para supervisar y garantizar la implantación de cada acuerdo. Véase por ejemplo *The United Nations and Mozambique 1992-1995*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, Introducción de B.Boutros-Ghali, p. 19.

25. ONU Doc.S/23500 (31 de enero de 1992), p.2.

26. El carácter evolutivo de esta noción ha sido señalada por Y. DINSTEIN, "Armistice" en *Encyclopedia of International Law* (R. Bernhardt, ed.), Instalment N° 3, pp. 31 ss.

15. *¿Cuál es el contenido de los tratados de paz²⁷ entre Estados?* Para tener una idea de las diferencias entre los acuerdos de paz en cuestión y los tratados de paz firmados entre Estados, mencionemos brevemente las características principales de éstos. Obviamente, los tratados de paz se ocupan, en primer lugar, de la finalización de todas las hostilidades, identificándose, en este aspecto, con el contenido de los 'acuerdos de paz'. Pero, en cuanto al resto, el objeto de sus disposiciones difiere desde muchos puntos de vista. Los tratados de paz contienen, ante todo, cláusulas políticas y territoriales, en las que predominan cuestiones tales como la concesión de territorio, las fronteras, las relaciones con los Estados vecinos, plebiscitos, minorías, restricciones impuestas a las fuerzas armadas de la parte derrotada, desarme, desmantelamiento y traslado de su maquinaria industrial, indemnizaciones, destino de contratos privados previos a la guerra, acuerdos financieros y comerciales.

16. Luego sigue una serie de cláusulas de garantía, incluyendo la ocupación militar por los vencedores, la neutralización y la desmilitarización. Finalmente, de las discusiones que surgen de la aplicación e interpretación de lo estipulado en estos tratados, se hacen cargo frecuentemente las Comisiones Mixtas de Reclamaciones y, en algunos casos, el Tribunal Internacional. Se podría observar también que, en materia de derechos humanos (minorías)²⁸, los tratados de paz posteriores a la Segunda Guerra Mundial, no estaban tan bien estructurados como los tratados de paz posteriores a la Primera Guerra Mundial. En los párrafos siguientes, veremos que los acuerdos de paz, cuya negociación fue fomentada por las Naciones Unidas y/u otra organización internacional y por Estados interesados individualmente, difieren fundamentalmente en su estructura, contenido y seguimiento de lo que ha sido hasta ahora la fórmula que garantiza una paz duradera al final de un conflicto internacional. De algún modo, la diferencia no se debe tanto al carácter

27. Véase Sir G. FITZMAURICE, "The Juridical Clauses of Peace Treaties", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1948 (II), pp.255 ss; W. G. GREWE, "Peace Treaties" en *Encyclopedia of International Law, Instalment*, N° 4, pp.192 ss; E. von PUTTKAMER, "Peace Treaties of 1947", *ibid.*, p. 117ss.; W. MORVAY, "Peace Treaty with Japan (1951)", *ibid.*, pp. 125ss.

28. Véase St. VEROSTA, "Peace Treaties after World War I", en *Encyclopedia of International Law, Instalment*, N° 4, pp. 110ss.

internacional del conflicto, sino al cambio del concepto sobre el establecimiento de la paz, en general.

17. *El problema de la función de las partes: ¿con quién tratar en caso de un acuerdo, que pone fin a un conflicto interno?* Los legisladores internacionales, sumamente preocupados por la protección de todas las personas que se encuentran en campos humanitarios, durante conflictos armados de cualquier índole, estaban ansiosos *de salvar el problema del carácter, la personalidad jurídica internacional y el reconocimiento de las partes*; lo consiguieron a través de los citados documentos humanitarios internacionales de 1949, así como en 1977²⁹. El problema surge de la manera más aguda y difícil, *cuando las negociaciones y un arreglo están a la vista*. No se puede recurrir automáticamente a ninguna regla internacional. El Gobierno en el poder, ansioso de eliminar las pretensiones de reconocimiento de la 'otra parte', evoca constantemente y a todos los efectos, su status, nombre y representación. Naturalmente, la 'otra parte' actúa en sentido contrario. A veces, como sucedió en 1968, en las Conversaciones de Paz de París sobre Vietnam, surgió incluso el problema de cómo sentarse a la mesa de negociaciones. En aquel caso, el arreglo del asunto duró bastantes meses. Parecidos son los problemas de una negociación, que se lleva a cabo directa o indirectamente entre las partes, de cerca o a distancia. Éste es realmente un antiguo y verdadero problema³⁰ para las Naciones Unidas. A finales de los años cuarenta, en los primeros procesos conciliadores asumidos por la organización, las partes revolucionarias se mostraban ansiosas, por razones políticas, por ganarse el reconocimiento formal de las Naciones Unidas. Desde entonces, aceptan cualquier denominación imaginable con fin de superar este obstáculo y pasar a la fase substancial de la negociación sobre las condiciones

29. Véase *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Y. SANDOZ, Ch. SWINARSKI, B. ZIMMERMANN, eds.), *International Committee of the Red Cross*, Ginebra, 1987, pp.1362 ss.

30. M.-Ch. BOURLOYANNIS-VRAILAS, "The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel", *International and Comparative Law Quarterly*, 1995, pp. 560 ss. informa, que durante la elaboración del Convenio para la protección del personal de la ONU, en operaciones de pacificación (1993-1994), los países nórdicos propusieron la inserción de una cláusula, que autorizaba la participación de entidades no estatales en el Convenio, a través de una declaración unilateral de aceptación. A pesar de que se manifestó claramente que esto no afectaría de ninguna manera el status de las entidades en cuestión, la propuesta fue rechazada.

de paz. Incluso hoy en día, algunos movimientos revolucionarios o de liberación *se dan a si mismos un cierto nombre, son llamados con otro nombre por las Naciones Unidas y con un nombre diferente por el Gobierno en el poder*. Cabe recordar que, en una ocasión, cuando los revolucionarios estaban presionando a un mediador de las Naciones Unidas para que éste aclarase su status, se declararon finalmente satisfechos con la siguiente respuesta: ‘Vds. son lo que son’³¹.

18. *Quién firma. Partes y testigos*. La forma tipificada para la firma de acuerdos de paz incluye, junto a los representantes de las partes, a un representante de las Naciones Unidas (Representante Especial del Secretario General actual o su Enviado). Éste ha sido el caso de El Salvador y Guatemala. El acuerdo de Ciudad de Guatemala del 29 de diciembre de 1996 lleva la firma de las partes y de B.Boutros –Ghali, el *Secretario General de las Naciones Unidas*³². En otras situaciones, el documento lleva también la firma del Secretario General o de un representante de la *organización regional*, involucrada en el proceso de paz (en Ruanda, el Secretario General de la Organización de Unidad Africana; en Bosnia y Herzegovina, el Representante de la Unión Europea). Los acuerdos se firman siempre ‘en presencia’, pero sin la firma de representantes de países en calidad de observadores (en el caso de Angola, Estados Unidos, la Federación Rusa y Portugal)³³. En el caso de Bosnia y Herzegovina, los acuerdos fueron ‘testimoniados’ a través de las firmas de los representantes de la Unión Europea, Estados Unidos, la Federación Rusa, Alemania, Reino Unido y Francia. En otros casos, los mediadores internacionales, involucrados en la negociación, firman también el documento³⁴. La Declaración y el Acuerdo entre la Federación Rusa y la República Chechena del 30 de agosto de 1996, fue firmado en presencia del Jefe del Grupo de Asistencia, de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)³⁵. En Mozambique, el

31. De una entrevista (1963) del autor con el mediador de las Naciones Unidas, Frank Graham.

32. Véase Doc. ONU S/1977/114, p.40, Doc. ONU A/51/796.

33. Véase Doc. ONU S/1994/1141 (Protocolo de Lusaka del 15 de noviembre de 1994).

34. En el caso de Mozambique, véase el Acuerdo del 4 de octubre de 1992, firmado en San Egidio, Roma, en *The United Nations and Mozambique, supra nota* 24 en p. 123.

35. Zayavlenie-Printsipi opredeleniya osnov vzaimootnosenii mezhdyy Rossiiskoi Federatsiei i Chechenskoi Respublikoi (30 de agosto de 1996).

acuerdo fue firmado también por representantes del Gobierno de Italia y las autoridades religiosas del país. El acuerdo de paz de Camboya fue incorporado en una Acta Final de la Conferencia de París, y fue firmado por las cuatro partes camboyanas y por los co-presidentes de la Conferencia (Francia e Indonesia); éste contenía una serie de documentos firmados por los representantes de los Estados participantes en la Conferencia de París e incluía un acuerdo de pleno arreglo político del conflicto de Camboya (en uno de cuyos anejos "las partes" son los partidos políticos de Camboya, que no todos eran signatarios), así como un acuerdo sobre la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la inviolabilidad, la neutralidad y la unidad nacional de Camboya. Por último, ningún texto, concerniente a la guerra civil y al colapso del Estado de Somalia, puede ser calificado de acuerdo de paz: el conflicto fue tratado por la comunidad internacional, principalmente sobre la base de una serie de resoluciones y decisiones relevantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³⁶.

19. *Documentos preliminares.* La firma de un acuerdo de paz va generalmente precedida de una serie de documentos preliminares de desigual importancia, que conducen a la firma del acuerdo principal (o final). A veces, las partes firman un 'acuerdo marco', que de por sí es tan vinculante como el acuerdo final. En el caso de Camboya, el pleno arreglo de 1991 se basaba en un 'documento marco' de 1990, aprobado unánimemente por el Consejo de Seguridad³⁷.

20. *Principales características.* Como hemos dicho, cada caso presenta características específicas, que tienen que ser tratadas cuidadosamente, y tomando en consideración las particularidades existentes y la situación sobre el terreno. Ésta es una de las razones por las que *no hay un modelo de acuerdo de paz para conflictos intraestatales*. Sin embargo, la desventaja de *abordar los casos uno por uno* para un arreglo pacífico, es que crea serias dificultades al Secretario General y a la misión de las Naciones Unidas,

36. Véase Y. OSINBAJO, "Legality in a Collapse State: The Somalia Experience", *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, pp. 910 ss.

37. *The United Nations and Cambodia 1991-1995*, Nueva York, 1995, 135. Véase también Y. AKASHI, *op.cit.*, *supra* nota 13. Para América Central, véase S/RES/637 del 27 de julio de 1989.

encargada del seguimiento del acuerdo, y complica continuamente la labor de las Naciones Unidas en su conjunto³⁸.

21. Los acuerdos de paz contemplan estrictas y concretas disposiciones sobre *calendarios y fechas límite*, para que las partes puedan dismantelar las fuerzas revolucionarias o rebeldes, reducir las fuerzas gubernamentales³⁹, repatriar a los refugiados⁴⁰, promulgar legislación, establecer mecanismos de protección de los derechos humanos, convocar elecciones libres, etc.⁴¹ (en el caso de Ruanda, el Artículo 7 del Acuerdo Arusha del 3 de agosto de 1993, requiere la aplicación de ciertas cláusulas en 37 días(!)⁴²). Pero en la práctica, aún las cláusulas más firmes sufren constantes aplazamientos y modificaciones. Se negocian nuevos plazos hasta llegar finalmente el feliz momento de la implantación completa del acuerdo (que también ha sido modificado en algunas de sus disposiciones fundamentales).

22. Hay que tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, *no existe un sólo documento para el arreglo del conflicto*. Generalmente, los que lo hacen efectivo, deben hacer frente a una situación, en la que existe un acuerdo principal (o dos o tres acuerdos principales)⁴³, acompañado de algunas

38. Véase E. BERTRAM, "Reinventing Governments. The Promise and Perils of United Nations Peace Building", *Journal of Conflict Resolution*, 1995, pp.387 ss.

39. Y el retiro de fuerzas extranjeras (Mozambique, Angola, Camboya).

40. The United Nations and Rwanda 1993-1996, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, Doc.19, p.191.

41. Para Mozambique, véase *supra* nota 24, pp.118ss.,122ss. Para El Salvador, *The United Nations and El Salvador*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, pp.23 y Anejo II (Caracas, 21 de mayo de 1990), p.117.

42. Véase *supra* nota 40, Doc. 19 sobre instituciones de transición, p.117.

43. La larga lista de acuerdos, respecto al más reciente acuerdo de paz (Guatemala), es la siguiente: 30 de marzo de 1990 (Acuerdo de Oslo); 26 de abril de 1991 (Acuerdo sobre el procedimiento para el encuentro de la paz a través de Medios Políticos); 25 de julio de 1991 (Acuerdo de Querétano); 19 de enero de 1994 (Acuerdo Marco); 19 de abril de 1994 (Acuerdo Global sobre los Derechos Humanos); 19 de abril de 1994 (Acuerdo sobre un calendario); 1 de julio de 1994 (Acuerdo sobre el restablecimiento de grupos de población desplazada por el Conflicto Armado); 1 de julio de 1994 (Acuerdo sobre el Establecimiento de una Comisión para la Aclaración de las Violaciones de los Derechos Humanos); 10 de abril de 1995 (Acuerdo sobre los Pueblos Indígenas); 6 de junio de 1996 (Acuerdo sobre Aspectos Socio-económicos y sobre la Situación Agraria); 16 de octubre de 1995 (Acuerdo sobre el Refuerzo del Poder Civil y sobre el Papel de

declaraciones por separado, protocolos, listas, planes, mapas, etc., firmados el mismo día. Este documento principal es complementado con una serie ilimitada de documentos posteriores, correspondencia, notas aclaratorias e informes establecidos por una o por todas las partes, si bien más frecuentemente, por los representantes de las Naciones Unidas y las misiones encargadas de constatar la implantación del acuerdo principal. A continuación, siguen los informes relevantes del Secretario General y las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. Todos estos documentos son de importancia fundamental, ya que ratifican las condiciones de paz acordadas, sin descartar la posibilidad de que, durante la acción, se produzcan leves o contundentes modificaciones de la letra y del espíritu del acuerdo principal.

23. Se puede también dar el caso de que el acuerdo de paz no se base en un acuerdo único; a veces, o bien la puesta en práctica de un acuerdo muestra insuficiencias y *lacunae*, que hacen necesaria la firma de nuevos acuerdos que regulen el resto de los temas, o bien las partes recurren al procedimiento de avanzar paso a paso, hasta llegar a firmar la paz a través de una serie de compromisos sectoriales. En tal caso, la totalidad de los acuerdos, firmados durante las largas negociaciones, tienen que ser tomados en consideración, y no existe un documento que prevalece o que se considere definitivo⁴⁴. Rara vez un nuevo acuerdo contiene la solución completa y recoge todo lo estipulado por las partes durante las diferentes etapas del proceso de paz.

24. En sentido más general, hay que recordar que, en el marco de las resoluciones y decisiones de las Naciones Unidas, el axioma *lex posterior derogat priori*, no es válido. En efecto, se supone que todas las resoluciones y decisiones de las Naciones Unidas siguen en vigor, hasta perder su objetivo o hasta que sean anuladas expresamente por documentos posteriores del mismo órgano que las había adoptado.

las Fuerzas Armadas en una Sociedad Democrática); 29 de diciembre de 1996 (Acuerdos de Ciudad de Guatemala "sobre una paz estable y duradera", ONU Doc.S/1997/114, A/51/796 del 7 de febrero de 1997).

44. Un documento previo, acordado por las partes y acogido pero no aprobado por el Consejo de Seguridad, podría ser considerado un *pactum* de contrahendo. Para este concepto en el derecho internacional, véase U. BEYERLIN, *Encyclopedia of International Law, Instalment*, N° 7, p. 371.

25. Algunos acuerdos de paz contienen disposiciones detalladas sobre los asuntos que regulan (Ruanda, El Salvador), al contrario de otros (Haití, Guatemala). A veces, el eje de intereses es diferente. En América Central, la cuestión de los derechos humanos y de la democracia⁴⁵ ocupa el primer lugar⁴⁶, mientras que en África, los negociadores se ocupan de establecer el imperio de la ley, y de recuperar las principales instituciones políticas y de seguridad, que permitan que el Estado funcione. En Bosnia y Herzegovina, los Acuerdos Dayton-París de 1995 han estipulado casi todo lo referente a los derechos humanos (hasta incluyen una lista de 22 tratados internacionales relevantes y vigentes). Los acuerdos referentes a Bosnia y Herzegovina⁴⁷, Camboya⁴⁸ y Ruanda⁴⁹ contienen una serie de normas constitucionales. En general, en todos estos documentos encontramos cláusulas sobre los derechos humanos fundamentales, el papel de las fuerzas armadas y de la policía, el pluralismo político y los partidos políticos, la organización del poder judicial y, ante todo, la preparación y celebración de elecciones libres y legítimas. Como ya hemos dicho, algunos acuerdos contienen modelos constitucionales.

26. *La cuestión de los derechos humanos*. Todos los acuerdos de paz intraestatales contienen disposiciones específicas sobre el respeto de los derechos humanos. La importancia que tiene este asunto en los acuerdos depende menos de la necesidad misma de salvaguardar los derechos humanos,

45. Acuerdo de Querétaro S/23256, pp.10-13.

46. *The United Nations and El Salvador*, *op.cit.*, *supra* nota 41, en p. 107. Para Camboya, *op.cit.*, *supra* nota 15. Para Sierra Leona, véase ONU Doc.S/1996/1034 (11 de diciembre de 1996) art. 19.

47. Éste contiene también un acuerdo sobre "Inter-Entity Boundary Line and Related Issues".

48. Camboya, Anejo V del Acuerdo del 23 de octubre de 1991.

49. Para Ruanda, (véase *supra* nota 40 en p.174) el acuerdo contiene un marco constitucional, referente al ejecutivo, las funciones del Primer Ministro y sus representantes, los magistrados, así como reglas de "ética nacional".

que del entorno político, en el que se ha desarrollado el conflicto⁵⁰. En América Central, el proceso de paz comenzó con dos Declaraciones solemnes sobre los derechos humanos: Esquipulas I y Esquipulas II constituyen un impulso para el proceso de paz en toda la región. En particular, Esquipulas II, firmado por los cinco Presidentes centroamericanos, ha abierto el camino para la finalización del conflicto armado estableciendo la democracia, decretando la amnistía general, llevando a cabo elecciones libres y pluralistas y constituyendo una Comisión Internacional de Observancia y Seguimiento. Estos dos documentos han conducido al establecimiento de un aparato internacional sobre el terreno, el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en América Central. Con posterioridad, se ha adoptado una serie de otros documentos: la Declaración de la Costa del Sol, por la que Nicaragua asumió compromisos específicos y los Estados participantes manifestaron estar dispuestos a una mayor implicación de las Naciones Unidas en asuntos de seguridad; las partes del conflicto de El Salvador (el Gobierno por un lado y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, por el otro) iniciaron las conversaciones de paz en San José y firmaron de manera formal un *Acuerdo sobre los Derechos Humanos* (1990). En este caso vemos que el asunto de los derechos humanos es considerado, desde un principio, un asunto de relevancia, que merece un documento especial, acordado por las partes. Fue después de haber firmado este documento, cuando siguieron otros acuerdos: el Acuerdo de Ciudad de Méjico contemplaba una serie de acciones con el propósito de establecer una sociedad civil, y disponía la formación de una Comisión de la Verdad para investigar serias violaciones de los derechos humanos⁵¹. Otras Comisiones de la Verdad han sido establecidas posteriormente, con resultados desiguales, en varios países latinoamericanos y en África del sur. De esta manera, *el acuerdo de paz entre las partes en conflicto da comienzo a un nuevo proceder de las Naciones Unidas*. En el caso de El Salvador, condujo a la creación de ONUSAL, un cuerpo

50. La breve Declaración y la Lista de Principios del 30 de agosto de 1996, que determinan la base de las relaciones mutuas entre La Federación Rusa y la República Chechena, hacen una referencia general a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y al Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, haciendo hincapié en el derecho a la autodeterminación, a la libertad de expresión, a la no discriminación, así como al compromiso por parte de la República Chechena de promulgar legislación a este efecto. Se puede observar que el acuerdo remite directamente a la aplicación del derecho internacional (texto traducido para el autor por Dr. E.Klapas).

51. El Salvador, *supra* nota 42 en pp.37ss, 67ss, 290ss.

multifacético, cuya acción en este campo constituye un buen ejemplo de los continuos esfuerzos de la comunidad internacional para establecer la paz en este país destrozado por la guerra.

27. Hay que mencionar en especial, las cláusulas que garantizan en detalle la libertad de expresión, la libre circulación de la información y el derecho de los medios de comunicación a funcionar bajo condiciones normales⁵², especialmente durante el período electoral.

28. *El camino hacia la democracia.* Es quizás característico el hecho de que, en la última década –cuando no desde el Acta Final de Helsinki (1975)–, los acuerdos de paz intraestatales incluyen necesariamente un apartado sobre la democracia. Este esfuerzo, de incluir la democracia entre las perspectivas, para mantener la paz y la seguridad internacional y acrecentar el desarrollo, se ha intensificado a partir de 1988 (Nicaragua). La evolución es impresionante, por lo menos sobre el papel. El ex Secretario General, Boutros Boutros Ghali dedicó dos párrafos a la democracia en su *Agenda para la Paz* en 1992⁵³, y veintidós párrafos en su *Agenda para el Desarrollo* en 1994⁵⁴. Con todo, mientras la Carta de las Naciones Unidas no haga mención ninguna a la democracia, los dos Convenios Internacionales sobre los Derechos Humanos de 1966, consideran la democracia, en un segundo dictamen o párrafo, como un baluarte, indicando excepciones, según las que se puede disfrutar solamente de ciertos derechos ‘en una sociedad democrática’^{55/56}. Las cosas han cambiado en la última década. Hoy en día, ningún documento relevante de una organización internacional deja de subrayar *el papel de la democracia* en

52. Mozambique, *supra* nota 24 en p.109. Para Angola, véase ONU Doc.S/22609, Protocolo de Estoril II. Para Sierra Leona, *Peace Agreement between the Government of the Republic of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone* (ONU Doc.S/1996/1034, 11 de diciembre de 1996), Art. 19 párr.3.

53. ONU Doc. A/47/277, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

54. ONU Doc. A/48/935, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

55. Artículo 21, segundo dictamen, art. 22 párr.2.

56. *Inter alia*, la misma expresión, ‘en una sociedad democrática’, se encuentra en el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos (1950). El Tribunal Europeo para los Derechos Humanos hace presente con regularidad, desde su sentencia en *The Handyside Case* (1976) que, en una sociedad democrática ‘el pluralismo, la tolerancia y la mentalidad abierta prevalecen, mientras la mayoría no abuse de su posición dominante...’.

el establecimiento del imperio de la ley, la protección de los derechos humanos y el logro de desarrollo económico. Hay una fuerte tendencia ideológica a detectar en estos documentos, el *derecho a un Gobierno democrático*, derecho que está surgiendo velozmente bajo la protección internacional⁵⁷. Es obvio que, en la mayoría de los casos de establecer la paz después de contiendas internas, es necesaria una transición más larga para pasar de la democratización a la democracia. El ex Secretario General de las Naciones Unidas comienza su último libro, titulado '*Una Agenda para la Democratización*', matizando lo siguiente: "La democratización es un proceso que conduce a una sociedad más abierta, de mayor participación y menos autoritaria. La democracia es un sistema de Gobierno que incorpora, en una variedad de instituciones y mecanismos, el ideal del poder político, basado en la voluntad del pueblo"⁵⁸.

29. *Amnistía e Indulto*. El artículo 6, párr. 5 del Protocolo Adicional II del Convenio de Ginebra de 1949 sobre derecho humanitario, contiene un elemento interesante para la reconciliación nacional. Estipula que 'al final de las hostilidades, las partes deben procurar que se conceda la más amplia amnistía posible a las personas que han participado en el conflicto armado o a aquellas que están privadas de su libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, ya se encuentren en reclusión o estén detenidas'⁵⁹. Estas disposiciones no deben crear un concepto erróneo: no abarcan y tampoco pueden borrar graves crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, perpetrados durante el conflicto armado interno⁶⁰ por cualquiera de las partes o por personas bajo la jurisdicción y el control de las partes⁶¹. El hecho de que el Protocolo II no se pronuncie en materia de graves violaciones del derecho humanitario, no significa que las personas, que cometan estas violaciones, no tengan la responsabilidad de sus actos. La idea del artículo 6, párr. 5 es que la

57. Th. FRANCK, 'The Emerging Right to Democratic Governance', *American Journal of International Law*, 1992, pp.46 ss.

58. B. BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Democratization*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, p.1.

59. Análisis de S. JUNOD, en *Commentary on the Additional Protocols*, *op. cit.*, *supra* nota 29, en p. 1402.

60. Véase Th. MERON, 'International Criminalization of Internal Atrocities', *American Journal of International Law*, 1995, pp.554 ss.

61. Véase F. DOMB, 'Treatment of War Crimes in Peace Settlements - Prosecution or Amnesty?' en *War Crimes in International Law* (Y. Dinstein, M. Tabory, eds). La Haya, Boston, Londres, 1996, pp. 305-320.

paz comprenda medidas para la reconciliación y el perdón nacional para aquellos que deponen las armas y garantizan al país un futuro en paz. El uso del término ‘amnistía’ se refiere a delitos políticos (sublevación, contienda civil, lucha a favor o en contra de un régimen autoritario). Al perdón de delitos políticos se le llama, a veces, ‘indulto’, para demostrar la voluntad del vencedor de actuar generosamente; pero el ‘indulto’ es más apropiado para individuos que para grupos o colectivos.

30. Con esta explicación es comprensible que el acuerdo de paz de 1996, firmado entre el Gobierno de la República de Sierra Leona y el revolucionario ‘Frente Unido de Sierra Leona’, estipule en el artículo 14 que, “para consolidar la paz e impulsar la causa de la reconciliación nacional, el Gobierno de Sierra Leona garantiza que no habrá acción armada o judicial en contra de ningún miembro del Frente Unido, en lo que concierne a los actos que hayan cometido para lograr sus objetivos, como miembros de esa organización, hasta el momento de firmarse este acuerdo”. En otro contexto, el acuerdo declara que “las partes se comprometen a respetar los principios y las normas del derecho humanitario”. Esta enunciación reitera las obligaciones obvias que tienen las partes de un conflicto armado, según el Derecho Humanitario General (Internacional), pero también hace presente que el imperio de la ley humanitaria va más allá de la mera finalización de las hostilidades (regreso de refugiados y personas desplazadas, puesta en libertad de detenidos y presos políticos, etc.).

31. En la mayoría de los acuerdos de paz, si bien no en todos, se manifiesta explícitamente el compromiso para la reconciliación nacional, a través de la *amnistía*⁶². En efecto, el problema, o bien sigue existiendo después de la firma del acuerdo, o bien se presenta más tarde, bajo la presión popular para realizar pesquisas. En muchos casos, se han formado Comisiones de la Verdad y, al averiguar los hechos una vez por todas, han contribuido a la eliminación de casos de violación flagrante de los derechos humanos y han ayudado en aplacar la opinión pública y fomentar la confianza en las instituciones democráticas.

62. Para Haití, el *Acuerdo de Paz de los Gobernadores de la Isla* del 3 de julio de 1993, párr. 6 (ONU Doc. S/26063, 12 de julio de 1993). Sobre el problema de Haití en general, véase *La crise d’Haiti (1991-1996)*, Y. DAUDET (ed.), Cedin-Paris I, *Cahiers Internationaux*, Paris, 1996.

32. La situación se complica cuando personas, implicadas en la perpetración de crímenes horribles en contra de la humanidad —como es el genocidio—, organizados y ejecutados por el Gobierno o el grupo revolucionario al que pertenecían, no solamente quedan impunes, sino que ocupan un cargo en un Gobierno de reconciliación nacional, que pone fin a una guerra civil. Camboya es el ejemplo más chocante de uno de estos casos⁶³. Sean los que fuesen los motivos políticos⁶⁴ y las condiciones de un acuerdo —escrito o no escrito— concertadas por las partes, la responsabilidad criminal personal por estos crímenes, no puede ser suprimida por medidas de amnistía. Bajo el Derecho Internacional⁶⁵, hay crímenes *erga omnes*, contra los que tienen que cooperar todos los Estados para detener, procesar o extraditar a los culpables, para que sean juzgados y castigados.

33. Todos los acuerdos de paz intraestatales contienen arreglos sobre el regreso de los exiliados y la puesta en libertad de presos políticos y detenidos, así como, si se da el caso, de prisioneros de guerra. El debate sobre el carácter de cada caso particular, sobre la base de una definición acordada (o no acordada) de la detención, es otra tarea difícil, que ha sido encomendada a la supervisión internacional. La labor de identificar al detenido político entre detenidos comunes, responde normalmente a un ‘jurista independiente’, que es nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas, y que tiene que ofrecer sus servicios a este efecto, entre otras tareas. Cuando las partes están preparadas política y psicológicamente a ir avanzando en esta cuestión, la operación humanitaria habrá resultado exitosa. Hasta el momento, el mejor

63. Véase St. MARKS, ‘‘Forgetting the ‘Policies and Practices of the Past’, Impunity in Cambodia’’, *The Fletcher Forum of World Affairs*, 1994, pp.17 ss.

64. Véase J. P. LANGELLIER, ‘‘Armistice, génocide et raison d’Etat’’, *Le Monde*, 26 de septiembre de 1996, p.1.

65. El artículo VI del Anejo 7 del Acuerdo Dayton-Paris sobre Bosnia y Herzegovina de 1995, en armonía con el Estatuto del Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia, excluye de la amnistía ‘‘graves violaciones del derecho humanitario internacional’’. Véase J.R.D.W. JONES, ‘‘The Implications of the Peace Agreement for the International Criminal Tribunal’’, *European Journal of International Law*, 1996, pp.233-234. D. SHRAGA, R. ZACKLIN, ‘‘The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia’’, *European Journal of International Law*, 1994, pp. 360 ss. IDEM, ‘‘The International Criminal Tribunal for Rwanda’’, *European Journal of International Law*, 1996, pp.501 ss.

ejemplo de este tipo de cooperación entre las partes y los representantes de las Naciones Unidas, ha sido el de Namibia.

34. *Organización del poder judicial.* La restricción de los poderes de las fuerzas armadas del Estado o el desarme de los rebeldes y la transformación de los movimientos revolucionarios en partidos políticos, no es suficiente; tampoco es suficiente entrenar apresuradamente a todo el aparato estatal y a la totalidad de la población en el respeto de los derechos humanos. Una de las etapas más difíciles del proceso de implantación de los acuerdos de paz, es la organización del poder judicial; de ahí que no se pueda hablar del imperio de la ley, sin unas garantías mínimas para la independencia del poder judicial, sin su debida distinción del aparato del poder ejecutivo del Estado, sin la reforma del Código Penal y del Procedimiento Penal. También hay que señalar que, en muchos casos, la confirmación, por parte de los órganos internacionales, sobre un poder judicial desacreditado, ha hecho que éste mismo rechazase los dictámenes, si bien su deseo no fuera a reanudar estas prácticas. En América Central, una reciente investigación (1994), realizada por un Instituto de Derechos Humanos demostró que la estima de la opinión pública, respecto a las fuerzas armadas, los políticos y el poder judicial, sigue siendo baja, mientras que los *tribunales electorales* gozan del alta estima de la misma. Cabe señalar que éstos no constituyen una nueva institución entre los Tribunales, sino que son más bien, antiguos cuerpos, que ahora tienen el valor de responder a las exigencias de la transición hacia una sociedad democrática.

35. *El eslabón más débil: la reforma agraria, la propiedad de tierras, el desarrollo económico.* Los acuerdos de paz manifiestan agradecimiento a los Gobiernos extranjeros, que están dispuestos a contribuir a restaurar la paz a través de recursos económicos. Algunas veces, los acuerdos contemplan planes para la reestructuración y el desarrollo económico, estipulan la devolución de tierras a sus propietarios⁶⁶ y la reforma agraria, e incluyen el firme compromiso del Gobierno de organizar la economía⁶⁷, basándose en modelos del mercado libre.

66. El Salvador, *supra* nota 41, pp.161, 555.

67. Los artículos 6 a 9 del Acuerdo de Ciudad de Guatemala de 1996, para una paz firme y duradera, tratan problemas socioeconómicos y su solución (ONU Doc. S/1997/114). El Acuerdo de Paz para Sierra Leona (ONU Doc.1996/1034) estipula la creación de un "Forum Nacional Socio-económico" (art.26).

36. Estas disposiciones tienen más bien carácter de proyecto y se corre el peligro, de que sigan teniéndolo, si no se recibe ayuda del exterior. Es difícil encontrar un sólo acuerdo de paz, en el que los representantes de Estados extranjeros desarrollados, que han servido de 'testigos', impongan formalmente a sus Gobiernos el compromiso de asistir el país pacificado.

37. *Preparación y celebración de elecciones libres y legítimas.* Todas las disposiciones de los acuerdos de paz culminan con la organización de elecciones libres⁶⁸. "E day" es el momento más delicado del proceso de paz. Los acuerdos entre las partes y la preparación (a veces bajo presión) que realizan las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados extranjeros, son parte de las tres fases del proceso electoral, que son igual de importantes y requieren diferentes acciones: el período preelectoral, las elecciones mismas (las elecciones habiendo sido calificadas de *verdadero nacimiento de la democracia*⁶⁹) y el 'día después'. La transformación de los movimientos revolucionarios en partidos políticos, a través de su integración a la vida civil, es un camino delicado⁷⁰. Otro asunto extremadamente complicado es el censo electoral. Por lo menos en un caso, este asunto podría resultar funesto para toda la implantación del acuerdo de paz.

38. *Supervisión internacional de la construcción de la paz.* En la implantación de los acuerdos de paz, hay también una fuerte presencia de la comunidad internacional. Con la excepción de algunos conflictos en la antigua Unión Soviética, las Naciones Unidas están presentes en toda la inextricable gama de acciones relevantes y bajo unas condiciones minimizadas o no mencionadas en los propios acuerdos. Ésta es una nueva actividad de las

68. En esta cuestión de importancia primordial, véase K. VASAK, "Freedom of Election and the International Observation of Elections", *Instituto Tricontinental de la Democracia Parlamentaria y los Derechos Humanos, de la Universidad de La Laguna*, 1994. H. GROS ESPIELL, "Liberté des élections et observation internationale des élections", *ibid.* G. S. GOODWIN GILL, *Elecciones libres et régulières. Droit international et pratique*, Ginebra, 1994, p. 29, Y. BEIGBEDER, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections. Self-determination and Transition to Democracy*, Dordrecht, Boston, Londres 1994.

69. K. VASAK, *op.cit.*, p. 15

70. Véase criterios y disposiciones para la formación y el reconocimiento de partidos políticos, en el Acuerdo de Mozambique, *supra* nota 24 en p. 107.

Naciones Unidas, llamada "construcción de la paz". B. Boutros Ghali explica en su *Agenda para la Paz*: "La diplomacia preventiva trata de resolver los conflictos antes de su violento estallido; la pacificación y el mantenimiento de la paz son necesarios para poner fin a los conflictos y preservar la paz, una vez que ha sido alcanzada. Si tienen éxito, refuerzan la oportunidad de construir la paz en la finalización de un conflicto, lo que puede prevenir la reaparición de violencia entre naciones y pueblos"⁷¹.

39. Normalmente, las Naciones Unidas están presentes en este campo con dos componentes, una militar y una política ("se necesita la dimensión militar, para mantener [las dos partes] separadas, y la política, para reunir las"⁷²). Además, los puntos de referencia de los representantes competentes de las Naciones Unidas son a veces modificados, ya sea para responder a situaciones cambiantes (reforzando el aspecto militar o el político, según las circunstancias), ya sea para confirmar en términos diplomáticos el fracaso de la organización internacional de hacer posible la implantación de los acuerdos.

40. Las Naciones Unidas no están, ni podrían actuar a solas en su esfuerzo de asistir las partes en la implantación de los acuerdos de paz. Otras organizaciones internacionales, así como organizaciones no gubernamentales acuden al campo de acción. Con su peso político y su eficaz personal contribuyen a alcanzar el mismo objetivo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que siempre hay necesidad de una mejor coordinación, y que cuestiones políticas y de prestigio pueden obstaculizar esta labor. Hablando de coordinación, un experto del Consejo de Europa ha indicado, con toda precisión, en una *sola cláusula* de los Acuerdos de Paz de 1995 de Dayton-París sobre Bosnia y Herzegovina, once (11) procedimientos de supervisión por diferentes organizaciones internacionales.

41. Finalmente, debemos unas palabras de elogio y gratitud a todos aquellos valientes representantes internacionales, hombres y mujeres que, lejos de sus hogares y familias y bajo duras condiciones psicológicas, climáticas y de seguridad cumplen, en el campo de acción, la noble misión de servir a la paz.

71. An *Agenda for Peace*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, pp.11-12.

72. Citado por E. BERTRAM, *op.cit.*, *supra* nota 38, en p. 396.

42. Uno de los mayores éxitos de las Naciones Unidas ha sido la erradicación del *apartheid*⁷³. Después de largas luchas del pueblo africano, Sudáfrica y Namibia entraron a finales de los años ochenta, en una fase de normalización. En el caso de Sudáfrica, el Acuerdo de Paz Nacional de 1991⁷⁴, constituyó la base de la reforma institucional y constitucional del país, así como la base de la reconciliación⁷⁵ nacional. Para Namibia⁷⁶, una serie de tratados internacionales, firmados a partir de 1988, han estipulado y han tenido éxito en la eficiente aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad 435/1978 (sobre la independencia). Los acuerdos de Namibia eran tratados internacionales, que garantizaba el Consejo de Seguridad⁷⁷. En ambos casos, sin embargo, tanto en Sudáfrica como en Namibia, la mediación de las Naciones Unidas –con el consenso de las partes– y la creación de órganos internacionales especiales de asistencia, observación y comprobación, fueron decisivos en la normalización.

43. *Legitimación*. En principio, la culminación del proceso electoral da a las partes el status de legitimación⁷⁸. El sólo hecho de que las elecciones hayan sido convocadas y llevadas a cabo bajo condiciones de imparcialidad, abre el camino al establecimiento de un régimen democrático y la legitimación de todas las partes que han contribuido a esta finalidad. Ya sean las primeras elecciones o elecciones de transición, la comunidad internacional está presente en el proceso, a través de observadores y otros especialistas en procedimientos electorales y de supervisión. Estos representantes internacionales comunican sus dictámenes al Secretario General de las

73. Véase *The United Nations and Apartheid 1948-1994*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

74. *The United Nations and Apartheid, op.cit.*, p.323 ss.

75. Véase *inter alia* el documento *Republic of South Africa, Promotion of National Unity and Reconciliation Bill*, Ministerio de Justicia, N° B 30-1995.

76. Véase G. ABI-SAAB, "Namibia and International Law", *African Yearbook of International Law*, 1993, pp.3 ss. M. SINGELA, "The Role of the United Nations Transition Assistance Group in the Independence Process of Namibia", *ibid.*, pp.13 ss.

77. Véase Ch. CADOUX, "Vers la création prochaine d'un Etat de Namibie", *Annuaire Français de Droit International*, 1988, pp.13-36 en p.22.

78. Véase E. THEURMANN, "Legitimizing Governments through International Verification: The Role of the United Nations", *Austrian Journal of Public International Law*, 1995, pp. 129 ss.

Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales y dignatarios, siendo sus valoraciones de máxima importancia para el destino de las partes contendientes. La conducta de las partes, durante y después del proceso electoral, es la clave de su legitimación. La parte derrotada que se niegue a reconocer el auténtico resultado electoral (como sucedió en Angola) y siga cuestionando la nueva situación política del país, pierde todo tipo de reconocimiento de las Naciones Unidas, mientras que la otra parte o las otras partes tienen derecho a la protección colectiva y a la asistencia. De este modo, la legitimación es, después de la finalización de las hostilidades, la consecuencia más importante para la plena implantación del acuerdo de paz. Sin embargo, esta situación implica el peligro de que, una vez se hayan celebrado las elecciones y la comunidad internacional haya dejado de ejercer presión, el Gobierno reincida en prácticas autoritarias⁷⁹. Bajo las condiciones actuales, no hay ningún sistema internacional que garantice la legitimación permanente de los Gobiernos.

44. *Observaciones finales.* Esta ‘nueva’ categoría de acuerdos de paz o de pactos para conflictos intraestatales, es la clave para una transición crítica y decisiva. Si, por diferentes razones, no es lo suficientemente fuerte de por sí, debe ser reforzada aún más, con la ayuda de las organizaciones internacionales y de los Estados interesados, a través de procesos y medios que impidan la reanudación de las hostilidades y que tengan como objetivo establecer una paz duradera en el país.

45. Se podría debatir largamente sobre la naturaleza jurídica de estos documentos. Por supuesto, la primera dificultad está en el status de las partes que, según cada caso particular, debería ser considerado si se aproxima más o menos al concepto de personalidad jurídica internacional. Pero en este escrito, hemos tratado de llamar la atención sobre el hecho de que, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes y de la base de su carácter vinculante, estos acuerdos entran invariablemente en el universo de la transtextualidad. Con eso queremos decir que sus disposiciones responden a reglas garantizadas por el Derecho Internacional General y por documentos jurídicos de aceptación universal, y/o se encuentran en el marco de resoluciones de las Naciones Unidas, agilizando así competencias

79. M. GOULDING, ‘The Evolution of United Nations Peace-Keeping’, *International Affairs*, 1993, p. 451.

pacificadoras y de construcción de la paz de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales.

46. Por otro lado, su característica esencial es que son *acuerdos asistidos*. Además de las partes del conflicto, que han tomado obviamente la decisión de una convivencia pacífica, la intervención de terceras partes, tanto en la elaboración y en la adopción, como en la interpretación e implantación de estos acuerdos, es continua y apremiante. La existencia de estos acuerdos responde, desde luego, a las aspiraciones de nuestro tiempo a crear un mundo mejor, y forma parte de una comprensión global de la paz internacional. Los interventores de la tercera parte ('no parte'), son ante todo las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Pero los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, o parte de ellos, juegan siempre un papel fundamental⁸⁰. Si estas autoridades no mostrasen un vivo interés en la solución de la contienda, la intervención de la organización internacional –de la que queda constancia en el texto de todos estos acuerdos– resultaría constantemente insuficiente, no tanto en lo que concierne a la elaboración de los acuerdos, sino en cuanto a su implantación.

47. Respecto al contenido de estos acuerdos, su característica principal es que siempre aspiran –por medios diferentes, pero a través de elecciones libres– a establecer el imperio de la ley, dando más garantías de carácter procesal para el respeto de los derechos humanos. En efecto, una reunión de eminencias, celebrada tras el reciente desarrollo político a nivel mundial, demuestra la velocidad con la que la comunidad internacional se está alejando de la antigua doctrina de la no intervención (quizás sin tener una idea clara sobre cuál es la 'nueva doctrina') en los asuntos internos de un Estado. Además, vemos una aproximación más articulada al principio, que estuvo protegido durante muchos años y asimilado por la Declaración de la Asamblea General de 1970, sobre "Principios del Derecho Internacional que rigen las Relaciones Amistosas y la Cooperación entre los Estados, conforme la Carta de las Naciones Unidas" (res.2625-XXI), y que fue invocado por lo menos

80. Véase, por ejemplo, L. MELVERN, "The United Nations in Rwanda", *London Review of Books*, 14 de diciembre de 1996, pp. 11-13. F. OUGERGOUZ, "La tragédie rwandaise du printemps 1994: Quelques considérations sur les premières réactions de l'Organisation des Nations Unies", *Revue Générale de Droit International Public*, 1996, pp.149 ss.

dos veces por el Tribunal Internacional, en 1975⁸¹ y en 1986⁸², a saber: '*Los Estados (o pueblos) tienen el derecho de elegir libremente el régimen político, social y económico de su preferencia*'⁸³. La versión actual de esta libertad es que los Estados y los pueblos eligen, pero *dentro del marco de las imperio de la ley*. Este marco, si bien no es muy preciso, conserva, por lo menos, las reglas fundamentales reconocidas generalmente de los derechos humanos. La democracia debería ser el resultado de este proceso. Y los acuerdos de paz deben ser parte de este razonamiento.

48. De esta forma, en muchos casos, si bien se pone fin a la guerra civil gracias a estos acuerdos, la paz a través de la democracia tiene un largo camino por delante. Esta última dificultad no es una particularidad de los Estados que son víctimas de una guerra civil. Encontramos la misma situación en una serie de otros Estados en todo el mundo. Y el interrogante, que se plantea, es si Las Naciones Unidas tienen en efecto (aparte del pleno apoyo necesario del Consejo de Seguridad y la cooperación de cada uno de sus miembros permanentes) la infraestructura necesaria que pueda contribuir eficazmente al proceso de paz, en general.

81. "Opinion on Western Sahara", *ICJ Reports 1975*, parr. 95 : "No rule of international law, in the view of the Court, requires the structure of a State to follow any particular pattern, as is evident from the diversity of the forms of State found in the world today".

82. "Military and para-military activities in and against Nicaragua. Merits. Judgment", *ICJ Reports 1986*, parr. 258: "Every State possesses a fundamental right to choose and implement its own political, economic and social systems".

83. R. BEN ACHOUR, "Egalité souveraine des Etats, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et liberté de choix du système politique, économique, culturel et social" en *Liber Amicorum* Federico Mayor (vol.II), Bruselas, 1995, pp. 787 ss.